

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

**Auto Interlocutorio:**

RADICADO:	76001-23-33-000-2020-00466-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO:	DECRETO 212 DE 2020
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE CARTAGO (notificacionesjudiciales@cartago.gov.co)
MINISTERIO PÚBLICO:	PROCURADURÍA 166 JUDICIAL II (procjudadm166@procuraduria.gov.co)
DECISIÓN: DECLARA	FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL Y DA POR TERMINADO EL PROCESO

**MAGISTRADA PONENTE: PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

Santiago de Cali, tres (3) de noviembre de dos mil veinte (2020)

1. Sería de caso presentar ponencia para que la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dictara sentencia de única instancia en el proceso de la referencia, sin embargo, el Despacho advierte que, de acuerdo con la posición mayoritaria de esta Corporación, debe declararse la falta de competencia funcional y dar por terminado el proceso.

**ANTECEDENTES**

2. El municipio de Cartago remitió, vía electrónica, el Decreto 212 del 8 de abril de 2020, *«por medio del cual, se modifica el presupuesto general de rentas, recursos de capital, apropiaciones y gastos de inversión, para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020»*.

3. Este Despacho, por auto del 20 de abril de 2020, asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 212 de 2020, al estimar que estaba desarrollando el artículo 1º del Decreto Legislativo 512 de 2020, por cuanto esa fue la norma invocada en el acto administrativo. Esa providencia ordenó la publicación del aviso a la comunidad por un término de diez (10) días, durante el cual cualquier ciudadano podía intervenir para impugnar o defender la legalidad del acto. Además, como prueba, se pidió al municipio de Cartago que aportara:

- El Acuerdo Municipal 030 del 5 de diciembre de 2018 (Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Cartago) y el Acuerdo Municipal 007 del 31 de mayo de 2019, que modificó el artículo 99 del citado estatuto.
- El Acuerdo Municipal 022 del 27 de noviembre de 2019, por medio del cual se expide el Presupuesto General de Rentas, recursos de capital y de gastos del Municipio de Cartago para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre

del 2020 (junto con los respectivos anexos).

- El Decreto No. 215 del 30 de diciembre del 2019, por medio del cual se liquidó el presupuesto de rentas, recursos de capital y de gastos del Municipio de Cartago para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2020 (junto con los respectivos anexos).
- El Acta 005 del 7 de abril de 2020, correspondiente a la reunión del Comité Municipal de Política Fiscal de Cartago, en la que, de acuerdo a la parte considerativa del acto objeto de control, se aprobaron los respectivos traslados presupuestales.

4. Durante el término de la publicación del aviso no se recibieron intervenciones de la ciudadanía o de algún otro sector.

5. Vencido ese término, se corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto sobre el asunto. No obstante, guardó silencio.

### CONSIDERACIONES

6. De conformidad con la Ley 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011, los tribunales administrativos ejercen el control inmediato de legalidad sobre medidas dictadas en ejercicio de función administrativa, que desarrollen decretos legislativos y que sean expedidos por autoridades territoriales.

7. En posición mayoritaria —que comparte la suscrita—, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca sostiene que el decreto legislativo es desarrollado cuando el acto administrativo contiene disposiciones encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del aquel. Por ende, no serán susceptibles del control inmediato de legalidad los actos administrativos que no incluyan en su parte resolutive disposiciones encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de un decreto legislativo.

8. Ahora, en los casos en que se ha asumido el conocimiento de un acto administrativo que no es desarrollo de un decreto legislativo y que fue expedido por una autoridad municipal, la Sala Plena ha dicho que lo procedente es dictar auto que declare la falta de competencia funcional y dé por terminado el proceso, con base en las siguientes razones: **i)** como en estricto sentido el acto administrativo no es susceptible de control inmediato de legalidad, el enjuiciamiento del acto debe hacerse por la vía del medio de control de nulidad simple, cuya competencia está en cabeza de los juzgados administrativos tratándose de actos expedidos por autoridades del orden municipal (numeral 1º del artículo 155 del CPACA<sup>1</sup>); **ii)** resultaría inane que el tribunal administrativo dictara sentencia en esas condiciones, porque, al tratarse de falta competencia funcional, estará viciada de nulidad de acuerdo con el numeral 1º del artículo 133 y el artículo 138 del CGP<sup>2</sup>, y **iii)** es

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

improcedente remitir el proceso a los juzgados administrativos para que conozcan en simple nulidad, toda vez que no hay demanda como tal y, por ende, no hay normas violadas y concepto de la violación que permitan hacer el enjuiciamiento del acto administrativo.

9. En ese sentido, puede verse la providencia del 26 de junio de 2020<sup>3</sup>, dictada por la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que adujo:

En ese orden de ideas, se tiene que, si bien en principio, el Decreto DAM 1100-052-2020 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Guadalajara de Buga- Valle, fue admitido por esta Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizado nuevamente su sustento normativo es claro que el mismo no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que no era susceptible del control inmediato de legalidad que corresponde a los Tribunales Administrativos de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

(...)

Lo anterior, teniendo en cuenta que, de conformidad con las normas y pronunciamientos judiciales mencionados, los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República, condición última que no se cumple en el presente caso.

Debe recordarse, que el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 ibidem), de manera que la determinación de las competencias es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley, tal como lo ordena el artículo 122 Superior en lo que de asignación de funciones se trata, por consiguiente, no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, como quiera que la competencia de las autoridades y particularmente la del juez, es un asunto de definición legal y de orden público de estricto cumplimiento.

En consecuencia, en aplicación de la regla de competencia expresa y clara contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 de ese mismo cuerpo normativo, resulta inviable ejercer control inmediato de legalidad al Decreto bajo estudio, ya que como lo indican los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Ahora bien, aunque el Decreto DAM 1100-052-2020 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Guadalajara de Buga- Valle, no es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad

---

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.  
ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

<sup>3</sup> Radicado 76001-23-33-000-2020-00285-00.

contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuya competencia funcional está asignada al Juez Administrativo. Esta norma reza:

(...)

Se reitera entonces que, como quiera que el Decreto que nos ocupa no está sujeto al mecanismo de control inmediato de legalidad al no haber sido expedido en desarrollo de un decreto legislativo, y teniendo en cuenta que la competencia es improrrogable, no podrá dictarse válidamente sentencia, pues de lo contrario, sería nula conforme al numeral 1º del artículo 133 del CGP y que debe ser declarada de oficio por el juzgador en cumplimiento de su deber de control permanente de legalidad previsto en los artículos 207 del CPACA y 132 del Código General del Proceso.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el trámite del medio de control inmediato de legalidad no existe una demanda, tampoco se aplicará la remisión de la actuación al Juez competente, resultando improcedente tal actuación, lo que devendría en ordenar la terminación del proceso y el archivo del expediente.

10. Precisamente, eso es lo que ocurre en el presente asunto, pues, como se expone a continuación, el Decreto 212 de 2020 no es desarrollo del artículo 1º del Decreto Legislativo 512 de 2020<sup>4</sup>.

11. El Decreto 212 de 2020, en su parte resolutive, dispuso:

ARTICULO PRIMERO: CONTRACREDITAR las siguientes apropiaciones presupuestales, por un valor de Cuatrocientos setenta y cuatro millones novecientos noventa y cinco mil quinientos veintiún pesos con cincuenta y seis centavos m/cte. (\$474.995.521,56) distribuido así:

Rubro	Nombre	Valor
2340111401100	SGP EDU Sueldo personal de nomina	110.000.000.00
2340210502057	SGP SALUD PÚBLICA. Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables - Discapacidad	2.845.793.89
2340210503057	SGP SALUD PÚBLICA. Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables - Victimas	3.371.000.00
2340220503329	RBA SGP SALUD PUBLICA SEXUAL - PROMOCION DE LA SALUD (Equidad de género)	3.894.206.11
2340240213330	RBA COLJUEGOS CSF - GESTION DE LA SALUD PUBLICA (Planeación integral en salud)	54.884.521.56
2341410110342	RBA RP Realizar 2 actividades para la celebración del mes de la niñez y el juego y el día de los niños 31 de octubre	50.000.000.00
2321320101342	RBA RP. Campaña de fomento y promoción turística en el municipio	50.000.000.00
2321310101342	RBA PR. Realizar convenio con entidades	

<sup>4</sup> Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizarlas adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

	públicas y privadas	200.000.000.00
	TOTAL	474.995.521.56

ARTÍCULO TERCERO: ACREDITAR las siguientes apropiaciones presupuestales, por un valor de Cuatrocientos setenta y cuatro millones novecientos noventa y cinco mil quinientos veintiún pesos con cincuenta y seis centavos m/cte. (\$474.995.521,56) distribuido así:

Rubro	Nombre	Valor
2340111406100	SGP EDU Subsidio o prima de alimentación.	10.000.000.00
2340111420100	SGP EDU Bonificación pedagógica.	100.000.000.00
2340210501057	SGP SALUD PÚBLICA. Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables – Niños	2.845.793.89
2340220603057	SGP SALUD PUBLICA Enfermedades transmisibles - GESTION DEL RIESGO (Vectores ETV).	3.371.000.00
2340210501329	RBA SGP SALUD PÚBLICA. Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables – Niños.	3.894.206.11
2340240204330	RBA COLJUEGOS CSF –Otros Gastos en Salud - ADQUISICION DE SERVICIOS.	54.884.521.56
2311240201342	RBA RP Creación de 1 instrumento financiero por año para asegurar la disponibilidad inmediata del recurso de apoyo para la respuesta inicial en la atención de emergencias y desastres	50.000.000.00
2311240201342	RBA RP Creación de 1 instrumento financiero por año para asegurar la disponibilidad inmediata del recurso de apoyo para la respuesta inicial en la atención de emergencias y desastres	50.000.000.00
2311240201342	RBA RP Creación de 1 instrumento financiero por año para asegurar la disponibilidad inmediata del recurso de apoyo para la respuesta inicial en la atención de emergencias y desastres.	200.000.000.00
	TOTAL	474.995.521.56

12. Si bien el acto administrativo realizó traslados presupuestales, lo cierto es que no fue una medida tendiente a desarrollar el Decreto Legislativo 512 de 2020, sino que se trató del ejercicio de la facultad contenida en el artículo 99 del Acuerdo 030 del 5 de diciembre de 2018<sup>5</sup> (Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Cartago) y del

<sup>5</sup> Ese artículo fue modificado por el Acuerdo 007 del 31 de mayo de 2019 y quedó de la siguiente manera:  
Artículo 99. TRASLADOS PRESUPUESTALES. Mecanismo de recomposición de las apropiaciones que consiste en aprovisionar una apropiación insuficiente o agotada, con los recursos sobrantes de otra, con lo cual no se altera el monto total del presupuesto.  
El alcalde podrá efectuar mediante Decreto, los traslados entre apropiaciones que se requieran, sin exceder los montos totales de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión fijados en el presupuesto inicialmente adoptado.  
Los traslados entre sectores de inversión del presupuesto deberán contar previamente con el certificado que indique la existencia libre y suficiente de apropiaciones que se pretende trasladar, expedido por el Jefe de Presupuesto, además de la viabilidad correspondiente otorgada por la Secretaría de Planeación, Desarrollo y Medio Ambiente, hasta el 31 de diciembre de 2019, en aplicación del principio de anualidad, temporalidad y demás normas que rigen la materia, de acuerdo con la normatividad existente.

artículo 19 del Acuerdo 022 del 27 de noviembre del 2019<sup>6</sup>, que permiten al alcalde de Cartago realizar traslados presupuestales entre sectores de inversión.

13. Justamente, la parte considerativa del acto administrativo invoca esa facultad para justificar los traslados:

6. Que mediante Acuerdo Municipal No 007 de mayo 31 de 2019, se modificó el artículo 99 del Acuerdo 030 del 5 de diciembre de 2018 (ESTATUTO ORGANICO DE PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE CARTAGO) y se le concedió facultades al Alcalde Municipal para efectuar por medio de Decreto, los traslados presupuestales, sin exceder los techos totales de funcionamiento, servicio de la deuda o inversión aprobados por el Concejo Municipal.

7. Que en cumplimiento de estas facultades el alcalde podrá crear, suprimir o modificar denominaciones presupuestales, hacer traslados, y efectuar todas las operaciones necesarias para ajustar el Presupuesto del Municipio de Cartago Valle del Cauca.

8. Que mediante Acuerdo 022 del 27 de noviembre del 2019, se expide el Presupuesto General de Rentas, recursos de capital y de gastos del Municipio de Cartago para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre del 2020.

9. Que mediante Acuerdo 022 del 27 de noviembre del 2019 en el Artículo 19, el alcalde podrá efectuar los traslados presupuestales entre sectores de inversión del presupuesto, sin que lleguen a exceder los techos totales de inversión aprobados por el Consejo Municipal.

14. Además, téngase en cuenta que el alcalde de Cartago, para realizar los traslados presupuestales, se sometió a las exigencias del artículo 19 del Acuerdo 022 del 27 de noviembre del 2019.

15. En efecto, los traslados presupuestales no excedieron los techos de inversión aprobados por el Concejo Municipal, pues el valor que se acreditó es equivalente al que contracreditó. Adicionalmente, se obtuvo el visto del jefe de presupuesto (Secretaría de Hacienda) y el otorgamiento de viabilidad de la Secretaría de Planeación, Desarrollo y Medio Ambiente, como da cuenta el punto noveno del Acta de Comfis No. 005 del 7 de abril de 2020:

El secretario de Hacienda emite concepto favorable sobre las modificaciones presupuestales aquí planteadas y manifiesta que corresponden a la dinámica presupuestal. Igualmente la Secretaría de Planeación avala las modificaciones que tienen que ver con la sección de inversión.

16. Las anteriores circunstancias permiten concluir que el Decreto 212 de 2020 correspondió al ejercicio de la facultad otorgada por las normas locales (artículo 99 del Acuerdo 030 de 2018 y artículo 19 del Acuerdo 022 de 2019), y no consistió en una medida que desarrollara el Decreto Legislativo 512 de 2020.

17. En esas condiciones, como el Decreto 212 de 2020 no desarrolló el Decreto

---

<sup>6</sup> Artículo 19. El alcalde mediante Decreto podrá efectuar los traslados presupuestales entre sectores de inversión del presupuesto, sin que lleguen a exceder los techos totales de inversión aprobados por el Concejo Municipal, previa expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, por el Jefe de Presupuesto, además de la viabilidad correspondiente otorgada por la Secretaría de Planeación, Desarrollo y Medio Ambiente, de acuerdo con la Constitución, la Ley y demás normas concordantes en la materia.

Legislativo 512 de 2020 (o algún otro), el Despacho aplicará la tesis de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, en consecuencia, declarará la falta de competencia funcional y dará por terminado el proceso.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL** en el presente asunto, por las razones expuestas.

**SEGUNDO: DAR POR TERMINADO EL PROCESO**, con fundamento en lo expuesto en la parte considerativa.

**TERCERO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (municipio de Cartago) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**  
**Magistrada**